

原 著

「国営保険」論の収斂過程

Convergence process to social insurance

村上 貴美子

要約：1922年に制定された健康保険制度が、わが国最初の社会保険制度であることは周知の事実である。1868年、明治維新を迎えた我が国は、西欧諸国の文化・社会経済に直面することとなった。その一側面に「保険」制度との出会いがある。民営保険が発展していく中で、1880年代から90年代にかけて各種「国営保険」論が展開された。本論は、各種国営保険論が社会政策的意義を持つ「社会保険」に収斂する過程を検証した。

Key Words：貧民保険論 国営保険論 社会政策 労働者保護

目 次

序

1. 保険事業の開始
2. 貧民保険論の登場
3. 「保険国営」論の収斂

結

序

1922（大正11）年に制定された健康保険法が、わが国社会保険制度の嚆矢であることは周知の事実である。またそれに先立つ船員法（1899（明治32）年）、鉱業法（1905（明治38）年）および工場法（1911（明治44）年）は、付随的ではあるが業務上傷病に対する事業主負担による療養の給付を規定した。このことがやがて健康保険制度の創設を促し、日本の社会保険制度を成立させ今日に至る。

労働者保護政策が近代国家の発展とともに必要とされ、資本主義社会の発展を背後から支えてきた歴史的経緯を想起するとき、日本の社会保険制度は資本主義体制への移行期から比較的短期間のうちに制定されたといえる。このことが欧米諸国に遅れて近代化・資本主義化した日本の特徴の一つである。そしてこの特徴が各種国営保険論議を経て、労働者保護を目的とする社会保険論に

収斂した要因の一つと考えられる。収斂要因の他の一つに、慢性伝染病対策がある。維新政府は開港と同時に近代モデル国家の医学すなわち西洋医学の導入に踏み切った¹。西洋医学の導入は、はからずも貧者と富者の階層化社会と連動し²、大多数の一般庶民階層は「医は算術」の世界には無縁の存在となった。特に結核の蔓延は工場・鉱山労働者の人力（労働力）に直結する問題である。ここに国営保険収斂の他の一つの要因がある。

以下、本論では国営保険論が労働者保護政策としての社会保険に収斂する過程を検証する。

1. 保険事業の開始

「保険」という概念が日本で最初に紹介されるのは、1867（慶応3）年福沢諭吉の『西洋事情案内』で「人ノ生涯ヲ請合フ事」として用いられたときといわれている³。しかし生命保険会社協会が整理・編纂した『明治大正保険史料』⁴によると、1816（文化13）年に『ハルマ辞書』のなかに「物ヲ運送スルニ世話料ヲ取りテ海上ノ難ヲ請負フ」と記載されており、この翻訳がはじめて日本に「保

1 1849（嘉永2）年に発せられた「蘭方医禁止令」は、1858（安政5）年に解禁され、1868（明治元）年には「西洋医学採用方建白」書が高階筑前介から提出されたのをはじめとして、1869（明治2）年には「医学校規則」を制定、1874（明治7）年に「医制」を発した。厚生省医務局『医制百年史 資料編』。ぎょうせい：1976年 19-44頁

2 社会事業研究所『日本医療保護事業発達史（上巻）』日本評論社 1943年

3 前川寛 『現代保険論入門』中央経済社 1996年 51・52頁

4 生命保険協会『明治大正保険史料』1920年（復刻版2000年）以下『保険史料』という。なお『保険史料』の引用は、巻・編・類〔頁〕の順で記述する。

險」概念を紹介した文といえる。このことから1810年代後半にはinsuranceという用語、およびその内容が日本に紹介されていたことがわかる。保険会社は担保会社、生命保険を命担保など、「担保」として紹介される。今日でもわれわれは日常会話として、ある一定の事柄の安全を事前に確保する場合に「担保する」という用語を用いるが、この根拠をこの時期に見ることができよう。

『保険史料』に収録されている資料によると、1877（明治10）年以降保険への関心は急速に高まり、新聞記事等で紹介される一方、保険に関する翻訳本が出版される⁵。

日本で最初に保険事業が開始されるのは、1859（安政6）年横浜、長崎、函館で外国保険会社が外国商社及び自国民を対象に営業を行ったときである。外国保険会社は日本での営業にあたって、次第に日本人をもその契約対象に拡大し事業運営を展開していった。また日本企業で死亡（生命）に関する規定を最初に設けたのは、丸屋商社である。丸屋商社は1869（明治2）年に社則を制定し、この社則に「丸屋商社死亡請合規則」（1874（明治7）年5月）を追加したことに始まる⁶。

企業内福祉厚生としての保険利用は、その後1885（明治18）年には事業主が使用人に保険をかける方法で「商家商會に生命保険を利用する」会社が増え⁷、80年代後半（明治20年代）に入ると、生命保険を活用した企業内福利厚生事業の原初形態が定着するようになる⁸。

国内企業等による保険事業の開始は、第一国立銀行による海上危険受合に始まる⁹。これに続いて今日までの歴史を持つ保険会社が設立され¹⁰、1880年代には保険会社

設立ブームを迎えた。また、1879（明治12）年には慶応義塾に法律科が設けられ、日本語による保険法の講義が開始される¹¹。保険法の講義は、1886（明治19）年に帝国大学法律学科に採用され、同年には私立法律学校特別監督の訓令（文部大臣）により、独逸法律学科第三年の科目に規定された¹²。

80年代の「保険事業」は、揺籃期を脱し市民権を得たといえよう。しかし、以上みてきた保険論・保険事業は、あくまでも企業あるいは有産者階層を対象としたものであり、一般庶民階層は対象外であった。ここに浮上してきた論がいわゆる「貧民保険論」である。

2. 貧民保険論の登場

国営保険論の論議は大別三期を経て、「官営保険論」の建議案として第24回議会に提出され、社会政策としての労働保険論に収斂する。以下、その特徴を見ていく。
・国営保険論第一期

国営保険論は、大蔵省お雇ドイツ人パウエル・マイエット（Mayet Paul）が1877（明治11）年に『日本家屋保険論』を著し、火災保険の国営化を主張したことに始まる。このとき以降、火災保険国営論は活発に展開され、国営保険論第一期を迎えた。その背景には、維新以来の戦災、火災等による亡失した家屋が多数に上ること、あるいは1878（明治11）年12月の香港の大火¹³の教訓などがある。明治初期に展開された火災保険国営論は、社会情勢の落ち着きに従って次第に姿を消し、あえて国営事業として行う必要性のないこと等の反対で立ち消えとなる¹⁴。しかし、マイエットの『日本家屋保険論』で展開された火災保険論は、やがて後述するいわゆる「貧民保険論」の布石になっていく。

国営保険論を促した要因の他の一つに、ドイツ社会保険の紹介がある。1880年代に入るとドイツ社会政策の動向が、わが国にも賛否両論で紹介される。『保険史料』によれば、ドイツの社会保険が日本に最初に紹介される

5 新聞記事：読売新聞1877（明治10）年6月19日 朝野新聞1878（明治11）年3月14日、3月15日、7月3、6、16、21日 大阪日報1878（明治11）年7月11日、8月11日
翻訳本：マイエット『日本家屋保険論』1877（明治10）年ベネット『保険要書』（1880年 ウィリアム・チャンブル、ロベルト・チャンブル編『百科全書』（1885年）
なお、ベネット著佐藤茂一訳『保険要書』（1880年）及びウィリアム・チャンブル、ロベルト・チャンブル編『百科全書』（1885年）は近代デジタルライブラリーに収録

6 『保険資料』1-2-2 2頁 保険概念が未だ定着しないこの時期に、丸屋商社が死亡請合規則を策定したことは、ヨーロッパの保険概念を導入したものか、あるいは江戸時代の商家の慣習の継承であるのか、今後の検証が必要となるが、丸屋商社の死亡請合規則は、明治維新以後の企業内福利厚生の始まりであると考えられる。

7 時事新報 1887（明治20）年10月12日付 第1091号

8 例えば、大阪紡績会社（1880年設立、89年開業）が役員職工生命保険給与規則を定め、勤続者に保険を給与することを決定する。『保険史料』1-1-5 105-112頁

9 1879（明治6）年7月2日太政官達第237号で設立された第一国立銀行は、1877（明治10）年6月「海上受合規程」を定め、同行取り扱いの荷替に限り海上保険を開始した。『保険史料』1-2-1 53頁

10 この時期に設立された保険会社：1879（明治12）年日東保正

会社、共済五百名社（後の安田生命保険）、1880（明治13）年東京生命保険会社（後の明治生命）、遺族保全会社、1881（明治14）年三菱会社（陸上貨物火災保険開業）。平民岡傳兵衛たちにより土地所有者に対する官業保険会社の設立が企画。『保険史料』1-2-1 334頁 1-2-2 8、161、229、431頁

11 『保険史料』1-1-6 90頁

12 『保険史料』1-1-6 133頁

13 1878（明治11）年12月の香港の大火は、居留地の7・8割を罹災した。『保険史料』1-1-4 138頁

14 1879（明治12）年8月30日東京経済新聞は社説で火災保険の必要を認めながらも、「火災保険は、海上保険より多い」ことを論拠に、「火災保険国営反対」論を展開し、海上保険の必要を説く。『保険史料』1-1-4 139頁

のは、1881（明治14）年12月16日付け明治日報の記事である。明治日報は、ドイツ社会保険制度をいわゆる「飴と鞭の政策」の飴の役割を担う制度であり、社会党の増進を制限する目的で制定されると紹介し¹⁵、保険国営は職工等を対象とする社会保険制度に限定して活用することを述べた。

次いで1888（明治21）年2月18日東京経済雑誌が、「独国の脅迫保険條例」の制定目的を「不平の激動を鎮圧」することにあると紹介する¹⁶。東京経済雑誌は「1883年の疾病保険法、1884年の災厄保険法および1889年の老廃保険法をもって労働者保護政策が完成し、これをもって「飴と鞭の政策」の飴の政策が完成したとする¹⁷。また1889（明治22）年1月25・26日の両日にわたって、時事新報が「貧民の保険貯蓄」と題してドイツの社会保険制度を紹介したうえで、驛遞貯蓄法の制定を主張する¹⁸。時事新報は「国家保険」制度の利点は、第一に職工たちの不時の出費に対する貯蓄機能、第二に労使負担を原則とする保険料の所得の再分配効果にあるとする。したがって「政府より干渉して驛遞貯蓄の法」を制定する必要性を説く。

各紙のドイツ社会保険の紹介は、直接的にわが国の国営保険を論じたものではない。しかし西欧をモデル国家とするわが国では、国営保険論の第二期を誘引する役割を果たした。

・国営保険論第二期

時事新報が展開した「驛遞貯蓄の法」に代表される貧民のための保険論（以下「貧民保険」という。）は、1890年代に積極的に展開され、やがて国営保険論第二期ともいえる時期を迎える。1890年代に入ると保険事業関連法の整備が議論される。1890（明治23）年3月27日法律第32号で商法が公布（91年1月1日施行）され¹⁹、保険事業に対する法整備が整った。このような中

で貧民層（農民層を含む一般庶民階層）に対する保険論が展開されていく。

各種貧民層を対象とした保険論は、1890（明治23）年にマイエットが『農業保険論』²⁰を出版し、その中で郵便貯金についてふれたことに始まる。『農業保険論』は通信省の依頼によりマイエットが著したものであり、そこには通信省の保険論に対する意向が窺える。要旨は「農民に保険と貸付の二策を施し今日の惨状を救済」することにある。マイエットの主張する「日本農民位置改良策」は「郵便貯蓄法を改良」して、困窮する農民層の生活安定を図ろうとするものである。

農業保険論に続いて工夫保険論が登場する。1890（明治23）年4月25日中外医事新報は、医学士関場不二彦の「鉄道工業ニ由テ生スル外傷」という記事を掲載する²¹。関場は本稿の冒頭で「茲ニ論スルモノハ工業中ニ生シタルモノニシテ営業中ニ生シタルモノニアラザルナリ」と述べ、鉄道建設工夫の業務上災害に対する論を展開する。「工業ノ頻繁ハ世ノ開明ト並行スル」ものであるが、それによって生じる外傷も多くなることは論を俟たない。鉱山業、炭鉱工事を主として隧道工事、溝渠疎水工事において近年事故が多く、「人身ノ髪膚ヲ毀傷スルノミナラズ貴重ス可キ人生ヲ奪ヒ去ルノ多キヲ見ル」現状である。工事の進展に伴って生じる「外傷ノ多クシテ世人ガ着目スルコト稀ナル」ことを関場は憂う。その上で、「鉄道会社ハ文明ノ利器ヲ応用スルモノナリ。社会文明ノ率先者ナリ。人道ヨリシテ其工事ニ使用スル工夫ニ向テ豫メ生命保険ノ責任ヲ負ハサル可カラズ」。「使用スル工夫ヤ素ト生命ノ貴重ヲ知ラズ。保険ノ必要ナシト謂ハバ事或ハ過ギタルナラン。然レトモ率先此設アリテ、以テ他ノ鉱山ナリ炭鉱ナリ各其墮ニ倣ハシムルアレハ、余ハ其美学ヲ賞賛シテ已マス」との結論を導く。

関場の美学は「工夫生命保険」の実現にある。関場は本来私保険である生命保険にくふうを加えて、生命の大切さを知らないゆえに保険の必要性の認識のない鉄道工夫のために、文明社会の牽引者である鉄道会社が生命保険を率先して行うことを勧奨する。これにより鉱山労働者、工場労働者への波及効果を期待するのである。関場が美学とする「工夫生命保険」の考え方は、1880年代にすでに紡績会社において採用されている。したがって必ずしも関場の発案とはいえない。しかし関場は企業内

15 1881（明治14）年12月16日明治日報 『保険史料』1-1-6 113頁

16 1888（明治21）年2月18日東京経済雑誌「独国の脅迫保険條例」『保険史料』1-1-6 147頁

17 東京経済雑誌は前記事に続いて、老廃年金制度について保険料および給付内容等を具体的に紹介した後に、この年金制度の管理人は「僱主協会にして該協会は不時の出来事に対する強迫保険を実行せんか為に組織せられたる者なり」といふ随分善く世話を焼く、かな」と締めくくる。『保険史料』1-1-6 148頁

18 1889（明治22）年1月25・26日時事新報「貧民の保険貯蓄」『保険史料』1-1-6 151-155頁

19 1890（明治23）年3月27日法律第32号公布（91年1月1日施行）商法第1編商ノ通則第11章保険、第2編海商第8章保険。なお商法は89（明治32）年3月7日改正（法律第48号）され、第3編商行為第10章保険、第5編海商第5章保険、で規定される。

20 ポール、マイエット 農業保険論 有隣堂 1890年 近代デジタル

21 1890（明治23）年4月25日 中外医事新報 『保険史料』2-1-1 4頁

福利厚生の原始的形態としての生命保険の域を脱し、産業の発展過程における基幹産業の重要性に鑑み「工夫生命保険」の導入を推奨したのであり、文明社会の牽引者である鉄道会社の責務と考えたのである。

関場の鉄道工夫に対する生命保険論について、漁民保険論が登場する。1890（明治23）年12月17日東京朝日新聞は「漁民の保険法」と題する記事を掲載する²²。東京朝日新聞はドイツの強迫保険法を紹介した上で、ヨーロッパ諸国に比べ「我が国の如き工業甚だ盛ならざれば、此の範囲に於ては余り強迫保険法の必要を認めざれば」と、工業の未発達な段階における工場労働者に対しては、就業問題の解決が先決であるとする。その上で、自然環境に左右される水産業に従事する漁民を対象とする漁民保険の制定を推奨する。

東京朝日新聞の漁民保険論は、漁民たちの貯蓄意識の低さ、あるいは家計に対する計画性の欠如を根底においた論調である²³。この論調は先述の鉄道工夫に対する生命保険論あるいは農民保険論等に共通する。これらの論調は、漁民、工夫、職工あるいは農民たちを「貧民」層として位置づけ、彼らはいわゆる宵越しの金は持たず、したがって貯蓄概念に乏しく、結果として貧困にあえぐことになる。したがって貧民たちの生活を安定させるには、国家の強制力による貯蓄ないし保険を実行することが重要であり、このことは貧民にとって有益であるのみならず、国家にとっても有益であるとする。

生命保険が民間企業として成立し、保険概念が比較的富裕層に定着する中で、低所得層の生活安定策として、国家の強制力による貯蓄の代替案として国家保険という概念がこの時期に登場した。この時期を国営保険論の第二期と位置づける。

・国営保険論第三期

以上みてきた貧民保険論は、世紀末から20世紀初頭にかけて労働保険論として登場してくる。世紀転換期の保険論議の最初の特徴は、戦争関連保険に現れる²⁴。し

かし本論の趣旨からすると、この時期のより重要な保険論議は、労働保険に関する議論である。

労働者に対する保険論議は先にも記したように1890年代ドイツの疾病保険法の紹介に始まる²⁵。この議論が20世紀初頭には、より具体化されて展開される。1904（明治37）年8月31日保険雑誌は、1905年にウィーンで第7回労働者万国会議が、テーマを「労働者保険ニ対テ各国文明国ノ奏シタル効果及尽力シタル点」におき、「社会保険思想ノ討究発展普及ニ資スル」ことを目的に開催されることを報じる²⁶。この記事を皮切りに、1905年以降、労働保険に関する議論が奮起する。

1905（明治38）年4月25日中外商業は社説で、政府が「労働保険の経営」を調査中である事を紹介し²⁷、「職工の救護法を完全にし労力の効験を増進」することは「社会の状態を改良」するばかりか、「経済上緊要なる一事」であり、労働者の余生および家族の運命がひとつの保険金に繋がっている以上は、「政府自ら之を営む」ことが必要であると論を展開する。中外商業の論調は、欧米諸国に比較して機械工業の発達が遅れているにもかかわらず、職工の傷病割合の多さに着目し、労働者の健康保護のための国営保険の実施を促す。ついで8月19日読売新聞が「労働保険と農商務省」と題し、ヨーロッパ諸国の現状を紹介したうえで、労働者に対する保険の必要性は朝野に認められ、「我国労働者現在の知識程度にては強制的方法を執るは得策」であり、農商務省は今議会に法案を提出する方針²⁸であると報じる。

政府の動向はこれ以降、たびたび新聞・雑誌等に取り上げられる。1905（明治38）年9月30日保険雑誌は「労働保険ノ計画」、「海員奇災保険ノ企画」および「漁業保険ノ画図」の三つの記事を掲載する²⁹。「労働保険ノ計画」では、「鉱業鉄道諸工業」に使役される者に「疾病老廃等ニ対スル救済」を国家が強制的に労働保険を行うこと

時の銃後生活保障機能あるいは軍人奨励機能を担う制度として設立され、戦争終結をもってその使命を終えた。

その結果、20世紀初頭には外国生命保険会社の撤退が始まる。戦争保険はその性質上、平時には保険料収入は蓄積され資金運用促進となるが、戦時となると保険給付は膨大な額となる。

25 独逸社会保険は内務官僚たち（後藤新平、窪田静太郎）によっても紹介される。

26 1904（明治37）年8月31日 保険雑誌 『保険史料』3-1 250頁

27 1905（明治38）年4月25日 中外商業「労働保険の経営」『保険史料』3-1 276頁

28 農商務省は設置当初から、工場法に収斂する職工条例等の調査・法案作成を行ってきた。農商務省の工場法制定に至る経緯は、岡実『工場法論全』1913（大正2）年有斐閣 菊池勇夫『日本労働立法の発展』1942（昭和17）年 有斐閣 参照。

29 1905（明治38）年9月30日 保険雑誌 『保険史料』3-1 286頁

22 1890（明治23）年12月17日 東京朝日新聞「漁民の保険法」『保険史料』2-1-1 49頁

23 彼等の貯蓄意識の低さ、あるいは家計に対する計画性の欠如等は、当時の医学的においても認識されており、「脳の階級」で人口の五分の四を占める凡人は「全然保守的にして哲学的に観察すれば新生性 Initiative を欠き、進歩の跡見とめ難し、彼らの思考、行為は父祖の経験を基礎とし其の圏外に出ず」と生活の保守性を説明する。呉秀三校閲 石田昇『新選精神病学』明石書店 1907（明治40）年
また、金井延は貧困原因あるいは貧困からの解放手段としての教育の重要性を論じる。「貧民存在の原因」1893（明治26）『国民の友』6月、「貧民救済策」1893（明治26）『国民の友』10月

24 1890年代の戦争保険が日清戦争に対応して、徴兵による入営

は普通の形態である、と述べる。また、「海員奇災保険ノ企画」では、通信省管船局が「海運事業ノ発達」のために海員を保護する手段として「海員奇災保険」の実施を計画し、調査中であることを報じ、この計画に大いに賛同し、通信省が計画している「郵便局営生命保険」とは比較にならない、と説く。さらに「漁業保険ノ画図」では、農商務省水産局が営利事業としてなじみにくい「漁業保険」に着目し、各地の漁業組合に自治保険を行わせることを目的に調査中であることを報じる。これらを紹介したうえで保険雑誌は、従来民間の努力で発達してきた「保険思想ガ今日ニ至リテ漸ク政府ノ方面ニ発現」することは慶賀すべきことである、締めくくる。

保険雑誌の以上三本の記事は、1900年代初頭の政府の動向を如実に伝える。この時期繊維産業を中心によく世界市場に乗り出した工業部門は、初期の農業中心の殖産興業政策から、第二次産業育成の本格的段階に突入した。それは第一に工業部門における租税負担率の低さに見ることができる。明治政府は（明治20）年に所得税を新設し税制の近代化に乗り出した³⁰が、その中心は依然として地租にあった。そのような中1899（明治32）年に法人税が導入されたが税率は2.5%、1904年の税率で4.3%に過ぎない³¹。また1901（明治34）年には官営八幡製鉄所が操業を開始する。すなわち1900年前後（日清戦争後）に特定の産業を核とする産業政策が実際され、貿易の利益を考慮した産業育成政策の基盤が整えられていく³²。この時期の政府は「企業化機能を代替」した³³。このことが農商務省商工局、通信省管船局および農商務省水産局が独自に保険論を展開していく要因となったと考えられる。

再び『保険史料』にもどって政府の動向をみると、以下の記事がある³⁴。1905（明治38）年10月8日東京日日新聞「労働保険法案」、10月25日読売新聞「生命保険官営説に就いて」、12月23日東京朝日新聞「労働保険法」、1906（明治39）年1月11日中外商業「漁業保険の計画」、6月30日東京朝日新聞「特殊保険法制定」、7月6日大阪朝日新聞「労働保険と家畜保険」、11月20日東京日々新聞「小口の生命保険」、1907（明治40）年4月18日には帝国鉄道庁現業員共済組合設立、5月3日東京日々

新聞「労働保険調査難」。

20世紀初頭の保険国営論は、1890年代の貧民保険論を具体化させたものであり、一方において産業育成のための資金調達説³⁵として、あるいは貧民保護政策の貯蓄機能説として、他方において労働者政策としての労働保険説として混沌とした議論が展開された。その到達点が第24回議会における政友会板倉中他五名の「保険官営に関する建議案」提出である。

3. 国営保険論の収斂

1908（明治41）年2月15日、政友会板倉中他五名³⁶が「保険官営に関する建議案」を第24回議会に提出したことにより、国営保険論は新たな展開を迎える。結論を先取して述べるならば、委員会の結果、国営保険論は社会政策的意味を持つ労働者保険論に収斂する。以下、第24回議会の審議を見ていく³⁷。

1908（明治41）年2月21日衆議院は「保険官営ニ関スル建議案委員会」を立ち上げ、同日第1回委員会を開催。板倉を委員長に選出、以後2月28日、3月2日、4日の委員会開催を経て、3月19日第5回委員会で建議案廃案を決定する。本建議案は3月24日および25日に本会議の議事日程に上るものの両日も審議延期、3月27日第24回議会閉院のため審議未了・廃案となる。以後、本建議案は再度議院に提案されることはなかった。

板倉たちの提案理由は、第一に保険事業の監督強化、第二に国民の貯蓄奨励、第三に国家財政への寄与すなわち資金調達、の三点に整理できる³⁸。このうち第二および第三（特に第二）はこれまで見てきた「保険国営論」の集約でもある。板倉は従来の論点に、日露戦争後の保険業界の混乱状況を勘案し、第一の監督強化説を追加した³⁹。

板倉たちの保険官営論への反対理由は、最初の質問者

35 資金調達説は矢野恒太によってさらに明確に展開される。「生命保険業ノ社会ト国民経済ニ及ボス影響」1905年『保険史料』3-1 297頁

36 建議案提出者：板倉中、内山吉太、斉藤珪次、根本正、森茂生、柳田藤吉

37 議事録内容は、第24回議会議事録による。

38 板倉たちが主張する国営保険の利点 ①保険業取締りの困難を回避できること、②公衆から社会不安を除去すること、③国民の貯蓄心を奨励し国庫を強化すること、④国家歳入を増加し、弾力性のある歳入として将来的に発展できること、⑤官営事業であれば責任準備金相当額を「有利の国家事業」に転用できること、⑥現存保険業者を官営とすることにより費用削減ができること、⑦信用と利便が外国企業に比較して増すことにより国幣の流出を防ぐこと、⑧他の増税と異なり国民の賛成を得られること、の8点。

39 日露戦争終結処理に関しては、藤村道夫他著『史料構成 近代日本政治史』南窓社、国会百年史刊行会『日本国会百年史上巻』1982、を参照。

30 本多直重『租税論』1966年 有信堂 146頁

31 宮島英明『産業政策と企業統合の経済史』2004年 有斐閣 170頁

32 前掲書 16頁

33 前掲書 33頁

34 『保険史料』3-1 288頁、290頁、296頁

である浅野陽吉（猶予会）の質問に端的に表明される。浅野の論点は、第一に建議者板倉に対する質問として、保険官営の推進の論拠を「現在の財政に之を供」することにあるのか、第二に政府当局に対する質問として、保険官営論の起こる要因のひとつに「当局者の此保険業に対する処置の緩慢怠惰」があるとするならば、当局はこの事態の「救済方法に関する考え方」を持っているのか、にある。

政府委員大久保利武（農商務省商工局長）の返答は以下のとおりである。保険事業には性質を異にする各種のものが、「中には救済の意味、即ち社会政策の上から出来て居る」ものもあれば、そうでないものもある。したがって各種保険事業を一律に官営論として論じることが「政府においては同意しかねる」。また、保険料の政府財源寄与に関しては、「責任準備金であ」り、この財源を他の政府財源に使用することは反対である。

委員会での議論はほぼ前記内容に集約され、政府は建議案に反対の立場であることを表明した。しかし、各種保険のうち官営（国営）保険の想定は「申し上げることは未だ出来ませぬ」である。前述したようにドイツの疾病保険法は案段階から日本に紹介され、さらに内務省衛生局長後藤新平、その部下である窪田静太郎の手による疾病保険法案を1898（明治31）年に脱稿し、中央衛生会に提出している⁴⁰。この事実あるいは農商務省の工場法に至る一連の政策過程⁴¹を考慮すると、農商務省が労働保険に関する調査を実施していることは、議員たちにとっては周知の事実であろう。しかし政府は明確な立場を示すことはなかった。そこで委員長代理浅野陽吉（猶予会）が、「政府委員の答弁に付て甚だ不満足を感じ」との前置きで、政府に二つの論点から質問を行う。第一に政府が保険官営に反対であるのならば、その「考案」すなわち反対の論拠が必要である。第二に労働保険に関する政府見解である。

浅野の前記労働保険に関する質問に対する政府答弁は、労働保険は社会政策の一事業で、日本においても「将来余程必要なことかも知れぬので折角研究して往く積り」であるにとどまる。この政府答弁は「労働保険」概念の質問者と答弁者両者の違い、ひいては農商務省内部組織の限界が表明されていると考えられる。本委員会の

政府代表は商工局である。これに対し工場法に収斂する一連の作業は工務局である。すなわち生活安定政策（貯蓄機能）としての保険論と、人力政策としての労働保険が、省内で未統一のまま構想されていたのである⁴²。質問者は「保険」として一体的に把握するのに対して、政府は、労働保険は社会政策（慈善の一部）であり、したがって議論されている商工局所管の保険論と分離して構想する。

「官営保険に関する建議案」に関する委員会審議を本論の趣旨に沿ってみると、以上見てきた第二回委員会で実質審議は終了したといえる。第3回委員会は保険会社の経営状況および責任準備金に関する質疑応答、第4回委員会は「秘密会」となり、3月19日開催の第5回委員会で一名の差で廃案決議となる。第5回委員会の質問内容の論点は、労働保険にあった⁴³。すなわち、現状の工場労働者の労働状態を考慮すると、労働保険の必要性を認めざるを得ない。労働保険の本質は「純然たる社会政策で、即ち慈善の一部」であり、「政府の進んで遣るべき一つの事業」と考える、が政府の見解如何。この質問に対する政府（農商務大臣松岡康毅）見解は、「絶対に官営は罪惡なりと云ふ觀念は固よりな」く、政府においても調査を行っているが、「いかなる方式形式になるかは今は答えられない」である。以上の質問終了後、賛否双方から若干の補足討論⁴⁴を行った後に、「絶対反対」賛成多数で廃案を決議し、論点を六項目⁴⁵に整理したうえで委員会を解散した。

42 本文の相違点に加えさらに農商務省が殖産興業政策の視点であるのに対して、内務省は保健衛生の視点から人力政策を指向する相違が工場法制定に内務省衛生局長の窪田静太郎が農商務省兼務という形で参加する要因になったと考えられる。すなわち1900年代に入ると、人力政策は衛生問題を抜きにして構築できる時代ではなくなったといえる。

43 質問者：浅野陽吉（猶予会）、松本君平（政友会）

44 反対論者の論点は以下の5点である。①世界に類のない「全部の保険官営」に反対、②「提出の理由が漠然として、粗漏なる計算の下に置かれた」建議案に反対、③「保険業は政府官営に委ねるのは不適當」、④保険業は「自然淘汰に任せて往けば、必ず良くなる」、⑤「財源としての官業は前途見込みがない」

45 ①現在の保険会社は自然淘汰の結果、建議者の主張するような危険な状態ではない ②保険官営は国庫増収の財源とはならない ③保険会社の積立金は保険業の性質上政府といえども任意に利用すべきものではない ④保険会社の買収は鉄道買収の例に準拠すべきものではない ⑤保険勧誘に関して提案者に成案がない ⑥ある種の保険業は別として提案のすべての保険（生命、火災、海上等）を官営にすることはできない

<参考> 鉄道国有法 1906（明治39）年法第17号公布 1986（昭和61）年法第93号廃止。法制定までの経緯：1891（明治24）年井上勝「鉄道政略に関する議」を上申。92（明治25）年法第4号鉄道敷設法公布。99（明治32）年「鉄道国有に関する建議案」提出・可決。1900（明治33）年「鉄道国有法案」及び「私設鉄道買収法案」議会提出・廃案

40 労働者疾病保険法案 窪田静太郎「社会事業と衛生事務」『社会事業』6巻10号、日本社会事業大学『窪田静太郎論集』283頁

41 工場法の制定過程に関する文献 岡実『工場法論全』1913年 有斐閣、菊池勇夫『日本労働法の発展』1942年 有斐閣

・保険業界の反論

政友会板倉たちによる「保険官営に関する建議案」が、第24回議会で提案されたのを受け、当然のごとく保険業界は猛反対を展開する。保険業界は業界誌『保険銀行時報』第11年第362号（1908（明治44）年2月20日）で保険官営権議案に対する特集を組み、各企業の代表者および法律の専門家の意見を掲載するとともに、同年「保険官営懸賞論文」を募集し12月に発表した⁴⁶。また、生命保険会社協会幹事であり法学士である駒田亀太郎は、1908（明治44）年3月21日、28日、『東京経済雑誌』に「保険官営権議案に対する意見」⁴⁷を寄せ、板倉の建議案に反論する。駒田の同論文は生命保険会社の責任者としての見解であると同時に『保険銀行時報』に意見を寄せている他の論者⁴⁸の意見を集約する内容でもあり、異口同音に「殆ど論駁の価値はない」と非難する。

駒田は保険事業民営化危険論に対して、日本の保険業は「創業以来未だ三十年に満たないが「欧米先進国の例に鑑みて利益する所少からず」と、日本保険業界の創業以来の努力とその成果を評価し、「私立保険会社に保険事業を経営せしむるは、不安心なりと論断するのは的外れ」という。また国庫歳入資金すなわち増税代替案に関して、「生命保険責任準備金の性質」上、「官営と私営とを論せず」増税の代替案にはならない、という。しかし、他方保険業界においても「社会政策の上より招来する保険官営」は「寧之を歓迎する」とするとの見解を出した⁴⁹。

以上見てきた保険業界の見解は、板倉たちの保険官営論に非常に冷やかな反応である。むしろ、彼らは板倉の案を日本保険業界の歴史、あるいは現状認識不足に則った杜撰な建議案であり、保険の本質を無視した単に戦後財政のつじつま合わせ案として一笑に付す。視点を変えれば板倉の保険官営論は、1880年代の火災保険国営論に始まる各種貧民保険国営論の上に、日露戦後の財政対策を視野に入れた保険官営論といえる。これに対して三十年の事業運営の実績を持つ保険業界が、威信をかけた官営反対論・保険民営論を展開したといえる。

しかしながら、われわれはこの保険業界の議論においても「社会政策」上の保険は官営保険として機能すると

の見解を有していることを見逃すことは出来ない。換言するならば保険業界は、保険業の民営の領域の限界を見据えていたと考えられる。保険業界は農商務省工務局あるいは内務省衛生局の労働保険に対する動向を視野に治めて、保険民営論・官営論を展開していたとも考えられる。

・保険官営論に対するその他の見解

以上の議会及び保険業界の見解に対して、高野岩三郎（法学博士）および栗津清亮（法学博士）は、法学者の立場から意見を述べる。高野は保険官営を論じるには、まず経済上、財政上および政治上から検討することの重要性を説き、労働保険法の実施には、労働組合が組織され、労働組合を核に「相互に協力一致して事を為す」ことが前提条件である、とする。その上で「官営主義を過度に拡張することになったならば国民の依頼心のみを助長して、大いに独立独歩の気風を消耗」させることになる、と危惧する⁵⁰。高野の主張は、経済発展段階における労働者保護のあり方に戻って言及するものであり、労働者保護政策としての労働者保険はその前提条件に工場法の制定あるいは労働組合が結成された資本主義社会の発展段階で必要とされるものである、とする。また栗津の論調は「保険官営建議案委員会」の反対論者の見解を補強するものである。すなわち建議案提案者の提案理由—①保険思想の普及を図ること、②被保険者の安全を図ること、③国庫の歳入増加を図ること—に対して、「其調査は極めて杜撰で其理由は殆どなっ居らぬ」と歯牙にもかけない論を展開する⁵¹。

さらに新聞各社も保険官営論を報じる⁵²。時事通信は1909（明治42）年2月20日付け「保険官営案提出政友会所属代議士板倉中、150名の署名を以て、再度国会に提出予定」を掲載、中外商業新報は2月29日付け「保険官営の音無し」を掲載、これらの記事を最後に紙面から姿を消す。以降、保険官営論に代わって「年金制度」「小口保険」論が登場する。

板倉たちの「保険官営に関する建議案」の議論によ

50 高野岩三郎 官営主義を排す 前掲書 136-138 頁

51 前掲書 138-142 頁

52 時事通信：1907（明治40）年8月20日「強制保険法の利害」、08（明治41）年2月15日「保険業官営と当局」、2月16日時事通信「外国の保険官営（其当業者談）」、「保険官営について 板倉氏談」、09（明治42）年2月20日「保険官営案提出 政友会所属代議士板倉中、150名の署名を以て、再度国会に提出予定」『保険史料』3-1 415、439-441 頁、496 頁
中外商業新報：1908（明治41）年2月21日「保険官営問題」、2月22日「非保険官営説」、2月29日「保険官営の音無し」『保険史料』3-1 442、451、454 頁

46 『保険銀行時報』第11年 第362号 第400号

47 駒田亀太郎「保険官営権議案に対する意見」『東京経済雑誌』（第1431号、1532号）1908（明治44）生命保険協会

48 日本生命保険会社社長片岡直温、明治生命保険会社取締役社長阿部泰三、火災保険協名誉書記長土屋豊吉、第百銀行取締役支配人池田謙三等

49 帝国海上保険取締役法学士村瀬春雄

って、保険国営論は一応の終焉を迎えたといえる。「年金制度」「小口保険」論は、前述の貧民保険論をより焦点化したものであり、社会政策としての保険論—労働者保護政策としての国営保険論に収斂する一行程といえよう。

結

1816（文化13）年に『ハルマ辞書』に「物ヲ運送スルニ世話料ヲ取りテ海上ノ難ヲ請負フ」と紹介されて以来、保険の導入および保険会社の育成と相呼応する形で展開されてきた「保険国営論」は、1908（明治41）年2月15日 板倉中たちによって第24回議会に「保険国営に関する建議案」が提出されたことにより一定の結論を見る。この間、保険国営論は三期を経て、社会政策的意義を有する保険のみを国営とする方向に収斂するに至った。以下、要約的に整理しておく。

保険国営論第一期は、1880年前後約10年間（明治10年代）の火災保険国営論である。この期の保険論はinsuranceの訳語あるいは概念導入にはじまり、保険会社の創設期の議論であり、保険の普及および保険運営経費節減論さらには国費節減論を論拠として展開される。特に、維新以来の戦災・火災などで家屋が受けた被害現状等を背景に、火災保険あるいは家屋保険が展開される。したがってこの論は、維新後世情が安定するに及んで、また民間保険会社の事業運営の定着とあいまって次第に潜めていく。

保険国営論第二期は、1890年代のいわゆる各種貧民保険論が展開した時期である。80年代末からドイツの疾病保険をはじめとする社会保険制度の制定を機に、日本においても強制保険論の是非をめぐる議論が展開する。これらの議論を背景に、保険の貯蓄機能に着目した議論が展開された。産業資本の確立が不十分な時代であって、農民、漁民、工夫たちを「貧民」概念で把握し、彼らの稼得能力喪失時における生活安定を目指したまさに保険の貯蓄機能に着目した国営保険論が展開されたのが第二期である。この時期には「労働者」という用語は使用されておらず、今日のわれわれが理解する「労働者」は「貧民」として一括した概念に位置づけられる。このような現象を、資本主義が開花しようとする時代にあつては、労働者を貧困者として、社会保険を貧民保険として位置づける現象である、と佐口卓は分析する⁵³。まさに「わが国における国家主義的な思想にむすびつく社会政策＝社会保険の展開の基礎に影響し、ひいては、社会

政策にかわる社会事業的な処理にむすびつく」⁵⁴ものである。この佐口の指摘はまさに国営保険論第三期に収斂し、以降その路線を展開する。

保険国営論第三期は、1900年代の保険国営論であり、その終焉としての第24回議会における「保険官営に関する建議案」審議である。政友会板倉中たちによって提案された「保険官営に関する建議案」は、その審議過程で国営保険論に一定の方向性を打ち出す結果をもたらした。建議案は従来の国営保険論を統合した形で、保険と名のつく総ての保険の国営化を提案するが、その審議過程で慈善的要素をもつ救済政策、すなわち社会政策としての労働保険は国営化を指向し、他の保険は民営化を維持すべきであるとの結論を得る。この議会の結論は、当時の保険業界においても承認された。ここに国営保険論は、社会政策として労働者保護政策としての社会保険に収斂し、わが国の社会保険が国営保険として定着する基盤を築くこととなる。

最後に蛇足となるが、郵便年金および簡易保険制度について、簡単に触れておく。われわれは、日本における社会保険制度の嚆矢を1922年の健康保険制度に求め、所得保障制度としての年金保険を1938年の船員保険制度あるいは1941年の労働者年金保険制度に置く。しかし、本論で検証してきたように、社会保険制度を「保険国営論」の視点から見直すと、国営保険論は労働者の健康政策的視点（人力政策）より以前に、所得保障政策的視点（貧民の強制貯蓄）で議論されていたのである。1908年第24回議会に提出された「保険官営論」は廃案になったとはいえ、その後小口保険あるいは郵便年金制度として議論され、1926（大正15）年郵便年金法として逓信省によって、日本最初の年金制度が制定されるに至る。郵便年金制度が日本最初の国営年金制度であることは、1941年制定の労働者年金保険法施行令において、郵便年金制度との調整が規定されていることから明らかにである⁵⁵。

本研究は、科学研究費助成事業（基礎研究（C））の成果であることを付記する。

54 前掲書 4頁

55 花澤武夫『労働者年金保険法開設（全）』健康保険医報社 1941年 126—146頁
後藤清・近藤文二『労働者年金保険法論』東洋所館 1942年 147頁